

Управление по результатам в российском образовании: проблемы нормативного регулирования¹

М.В. КУРБАТОВА, доктор экономических наук
E-mail: kurbatova-07@mail.ru; ORCID: 0000-0002-7017-5266
Сибирский федеральный университет, Красноярск

Аннотация. Целью статьи является характеристика формальных правил управления по результатам, нормативно закрепляющих новые подходы в сфере образования. Выделены основные методологические и практические проблемы подхода, связанные с «провалами государства». Показано, как реализованы его принципы в ряде нормативных документов. Выявлено, что законом «Об образовании в РФ» закрепляется множество результатов разных этапов бизнес-процесса образовательных организаций. Решающими в принятии нормативных документов стали «удобство» и «выполняемость» с точки зрения формальной бюрократической логики организации предоставления государственных услуг. Внедренные механизмы управления по результатам привели к чрезмерному административному обременению деятельности образовательных учреждений и работы преподавателей.

Ключевые слова: новый государственный менеджмент; управление по результатам; сфера образования; институциональное проектирование; провалы государства; государственное регулирование

Введение

Важнейшими проявлениями менеджеризма в государственном управлении стали профессионализация менеджмента в отраслях общественного сектора (здравоохранении, образовании, науке и т.п.), и переход от «политик», разрабатываемых и осуществляемых профессионалами в своей отрасли, к управлению по результатам, реализуемому назначенными менеджерами, лишенными такого рода профессиональных знаний.

Многие исследователи отмечают существенное увеличение роли менеджеров в организации деятельности университетов, получение ими в новых условиях сравнительных преимуществ [Бок, 2012; Ayers, 2014; Collyer, 2015; Jones and Patton, 2020].

¹ Исследование выполнено в рамках Государственного задания Министерства науки и высшего образования Российской Федерации (проект № FSRZ-2021-0011).

Д. Ле Гранд характеризует подобный переход как уместный в краткосрочной перспективе, считая, что он может быть использован, «чтобы сломить устойчивое сопротивление изменениям, а также показать, что ранее считавшееся невозможным вполне достижимо» [Ле Гранд, 2011. С. 46] и расчистить путь долгосрочным решениям проблем реформирования общественного сектора на основе развития рынков и конкуренции.

Центральным принципом нового государственного менеджмента является управление по результатам (УПР), в число важнейших условий его внедрения входят децентрализация управления, расширение свободы государственных учреждений (агентств) в расходовании бюджетных средств, усиление ориентации их деятельности на достижение установленных целевых ориентиров, создание фундамента ценностей традиционной бюрократии [Тамбовцев, 2004. С. 3; Калгин, 2014. С. 19].

Имплементация в государственное управление РФ инструментов нового государственного менеджмента, уже прошедших апробацию в других странах, во многом оказалась преждевременной и провальной, что признается широким кругом исследователей. Отсутствие фундамента традиционной бюрократии, по мнению А. Калгина, привело к тому, что «внедренные механизмы УПР в российской практике выродились в “ритуальные” процедуры» [Калгин, 2014. С. 20].

Лидером внедрения новых управленческих подходов в нашей стране стала сфера образования, реформы в которой идут непрерывно с начала 2000-х гг. и серьезно ускорились после принятия в 2012 г. нового закона «Об образовании в РФ». В современной экономической литературе показано, что негативные последствия реализации идей менеджизма в сферах образования и науки связаны с распространением на преподавательскую и научную деятельность критериев результативности, эффективности и детальной подотчетности [Nureev et al., 2020]. Определены причины и последствия провалов реформирования высшего образования в России [Капогузов, 2015; Курбатова и др., 2020]. Выявлены проблемы «искажения содержания проводимых преобразований», а также такие негативные эффекты, как депрофессионализация управления, бюрократизация образовательной деятельности, торжество формализма и распространения различного рода

«ритуальных» процедур [Балацкий, 2015; Вольчик и др., 2020; Курбатова, 2016].

Целью данной статьи является анализ формальных правил управления по результатам в образовании, нормативно закрепляющих новые подходы к управлению.

Что необходимо учитывать при проектировании управления по результатам

Управление по результатам предполагает «постановку целей и задач, разработку мероприятий, оценку ожидаемых результатов и целевых значений показателей результативности, а также создание системы обратной связи, включая мониторинг степени достижения целевых значений показателей» [Двинских и др., 2014. С. 3]. Оно рассматривается одновременно и «как *принцип* управления, основанный на обеспечении взаимосвязи целей, результатов и ресурсов», и «как управленческий *цикл*, в рамках которого определяются целевые значения в области эффективности и результативности» [Там же]. В конечном счете УпР связано с обоснованием решений о финансировании и предоставлении социально значимых товаров и услуг и подотчетностью перед обществом за принятые решения.

К числу основных **методологических проблем** разработки механизмов УпР исследователи относят:

— определение *результатов*. Последние могут быть выделены на разных уровнях: как социальный эффект (конечный результат *outcome*), непосредственный результат в форме товаров и услуг (*output*); как параметры деятельности государственных органов, индикаторы эффективности, используемые для текущего контроля и мониторинга эффективности работы органа госвласти (*performance*); с точки зрения затраченных ресурсов (*input*) [Измерение эффективности..., 2005];

— операционализация, обеспечение адекватности выражения результата в форме *показателей* результативности, их целевых значений;

— формирование адекватной системы *мониторинга*, обеспечивающей контроль «на выходе» (оценку результатов, а не процесса их получения), позволяющей корректировать деятельность по достижению целевых показателей.

Важнейшим **практическими проблемами** разработки УпР являются:

— определение целевых значений показателей результативности, как арена борьбы ведомств, заинтересованных в установлении легко «достижимых» параметров;

— обоснование необходимого финансового обеспечения достижения того или иного результата как арена лоббирования ведомственных интересов в борьбе за ограниченные финансовые ресурсы.

В проектировании инструментов управления по результатам происходят искажения, соответствующие отношениям «принципал – агент», возникающим на разных уровнях, – во взаимодействии политиков и администраторов, в функционировании бюрократического аппарата. Они могут объясняться также рентоориентированным поведением и «непродуманностью логических и причинных цепочек» вследствие недостаточного понимания политиками и администраторами процессов и явлений, происходящих в конкретной отрасли [Тамбовцев, 2016].

Когда политики (как принципалы) делегируют администраторам (агентам) разработку конкретных механизмов УпР в определенной сфере деятельности, возникают следующие **подмены**.

1. *Политические цели подменяются целями административными.* Ожидаемые результаты конструируются бюрократически и замещают политически определяемые цели. Причины подобной подмены лежат в области политико-экономического взаимодействия «политиков» и «администраторов», в недостаточном контроле за работой бюрократического аппарата, в имитации регулирования, а также могут быть связаны с плохим владением политиками и администраторами знаниями о процессах и явлениях, происходящих в конкретной регулируемой области. В образовательной сфере эта подмена выражается в замещении цели обеспечения доступного качественного образования целью обеспечения предоставления качественных образовательных услуг. Последняя формализуется в определенном перечне показателей, которые могут быть «сделаны» Министерством просвещения РФ и Министерством науки и высшего образования РФ.

2. *Конечные результаты подменяются непосредственными, более того – индикаторами текущего контроля и мониторинга эффективности работы самих органов государственной*

власти. Это происходит уже на административном уровне, в ходе определения конкретных параметров управления того или иного сектора. Причиной подобной подмены являются как объективные трудности определения конечных результатов, так и провалы, обусловленные политическим процессом принятия правительственных решений, прежде всего, заинтересованность бюрократического аппарата в сохранении и дальнейшем расширении своих функций; социально-политическое маневрирование, отражающее присущую государственной политике ориентированность на тактические цели, *short-termism*; не всегда достаточный профессионализм и добросовестность при рентоориентированности политических деятелей и чиновников [Радыгин, Энтов, 2012].

Так, конечные результаты деятельности отрасли образования (когнитивные – полученный объем и уровень знаний и умений; экономические – приобретенный человеческий капитал; социальные – наращивание социального капитала) [Тамбовцев, 2006] подменяются непосредственными – «вхождением Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования»²; «обеспечением присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок...»³. Места в мировых рейтингах становятся целью, а не обобщающими индикаторами деятельности правительственных агентств.

3. Третья подмена возникает тоже на административном уровне, на этапе операционализации установленных результатов, *формирования индикаторов измерения и оценивания.* Она обусловлена как объективными трудностями создания систем оценок и измерений, так и провалами в деятельности правительства, – несклонностью типичного чиновника к риску и использованием «страховочных» процедур, затягивающих принятие решений и ограничивающих их действенность. Важнейшими мотивами в установлении как можно более простых формализованных индикаторов и показателей являются облегчение администрирования, снижение его издержек, облегчение

² Паспорт Национального проекта «Образование». URL: <http://government.ru/info/35566/> (дата обращения: 31.10.2022).

³ Паспорт Национального проекта «Наука и университеты». URL: https://minobrnauki.gov.ru/upload/nac_project/ (дата обращения: 31.10.2022).

отчетности о результатах работы и создание возможностей для демонстрации своей эффективности в бюрократической цепочке. «Многие управленческие решения становятся проще, получают рациональное обоснование, при этом снижается неопределенность, с которой вынуждены сталкиваться управленцы» [Калгин и др., 2019. С. 48], а «принимающие решения лица заинтересованы в показателях, которыми было бы просто пользоваться, и они не вызвали бы вопросов у проверяющих» [Якобсон, 2021. С. 165]. В современной России в условиях конкуренции ведомств верх берут финансовые органы, при принятии решений приоритет обычно отдается экономии средств, удобству финансовой отчетности, детализации соответствующих процедур.

«Дух» и «буква» управления по результатам в нормативных актах

Управление по результатам в российском образовании реализуется в формате достижения непосредственных результатов (подмена № 2), организации предоставления государственных услуг. Это проявляется в логике и терминологии нормативных документов, принимаемых в «удобных» для чиновников формах. И хотя Президент РФ В.В. Путин поручил исключить из российского законодательства об образовании понятие «образовательная услуга», его просто заменили бюрократическим аналогом. В новой редакции ФЗ № 273 «Об образовании в РФ» понятия «оказание государственных услуг по реализации образовательной программы», «оказание государственных / муниципальных услуг в сфере образования» заменены на «финансовое обеспечение реализации образовательной программы»⁴. При этом термин «платная образовательная услуга» упоминается 30 раз. Здесь интересны два момента.

Во-первых, для государственного финансирования термин «образовательная услуга» исключается, для частного – остается.

Во-вторых, содержательная концепция документа, подчиненная логике предоставления образовательных услуг, не меняется: в законе «Об образовании в РФ» описаны продукт, его потребитель, производитель и система государственного регулирования,

⁴ ФЗ № 295 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об образовании в Российской Федерации”. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202207140031> (дата обращения: 31.10.2022).

в том числе регламентации предоставления образовательной услуги.

Так, согласно статье 2 закона, *продуктом* является образовательная программа, бюрократически упакованная в требования к ее обязательным компонентам, которые развернуты в последующих статьях. После принятия закона эти требования вылились в вал регламентирующих документов, которые привели к существенному росту административных обременений деятельности образовательных учреждений и преподавателей. Это, в конечном счете, под предлогом «так установлено законом», повлекло расширение функций образовательной бюрократии всех уровней и оттеснение профессионалов от принятия решений.

В статье 2 и в главе 4 выведен *потребитель* продукта – обучающиеся и родители (законные представители) несовершеннолетних обучающихся, подробно описаны их права и способы их защиты. При этом одни обучающиеся «осваивают образовательную программу», а другие – «получают платные образовательные услуги», и их статус потребителей услуг закреплён практикой правоприменения. Так, в «Обзоре судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 2 (2016)» (утв. Президиумом Верховного суда РФ 06.07.2016) отмечено: «Закон о защите прав потребителей распространяется в том числе на отношения, вытекающие из договора об оказании платных образовательных услуг»⁵.

Производители продукта (образовательные организации) и их деятельность описаны в главе 3. Подробная регламентация их деятельности (представлена в 22 компетенциях), требования к внутренним бизнес-процессам (к составу учебно-методической документации, осуществлению текущего контроля успеваемости, промежуточной и итоговой аттестации обучающихся и т.п.) стали основой для последующего вала нормативных документов. Образовательная бюрократия установила контроль всех этапов предоставления государственной услуги, сформировала систему мониторинга и отчетности за «финансовое обеспечение реализации образовательной программы».

⁵ URL: http://www.consultant.ru/law/podborki/zaschita_prav_potrebitelej_obrazovatelnyh_uslug/ (дата обращения: 31.10.2022).

Главой 12 закона «Об образовании в РФ» установлена государственная регламентация образовательной деятельности «на входе», «на выходе» и «в процессе» ее осуществления образовательными организациями. Для них предусмотрены государственный контроль (надзор), лицензирование и государственная аккредитация. Кроме того, устанавливаются требования по проведению независимой оценки качества образования (внутренней и внешней), самообследования, общественной и общественно-профессиональной аккредитации, проведение различного рода мониторингов. Все это размывает представление не только о «конечном», но и о «непосредственном» результате образования, стимулирует образовательные организации на демонстрацию «промежуточных» эффектов, хорошей отлаженности внутренних процессов (соблюдение законности, обеспечение «хороших» условий осуществления образовательной деятельности, полноту учебно-методической документации, «правильных» результатов ЕГЭ / вступительных испытаний / приема / перевода / отчислений / итоговой аттестации, и т.п.).

«Дух» закона, несмотря на некоторую корректировку формулировок, следует логике производства образовательной услуги, в управлении которым применяются принципы управления по результатам. Рассмотрим, как они реализованы в ключевых нормативных документах.

1. ФЗ № 273 «Об образовании в РФ» (действующая редакция)⁶. В нем представлена позиция законодателя с корректировками за почти десятилетний период действия закона.

2. Первая редакция Государственной программы РФ «Развитие образования» на 2013–2020 гг. утверждена распоряжением Правительства РФ от 15 мая 2013 г. № 792-р⁷. В данном документе представлена позиция бюрократии, прежде всего, Министерства образования и науки РФ на момент начала действия ФЗ № 273. Достаточно быстро появилась новая версия данного документа.

3. Государственная программа РФ «Развитие образования» до 2030 года. Утверждена постановлением Правительства

⁶ URL: <https://docs.cntd.ru/document/902389617> (дата обращения: 30.09.2022).

⁷ URL: <https://docs.cntd.ru/document/499020408> (дата обращения: 30.09.2022).

РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 (в редакции от 20.05.2022)⁸. По данному документу можно отследить изменение представлений бюрократии о подходах к управлению по результатам.

Для контент-анализа выделены три группы терминов УПР:

- постановки целей: *результат / результативность; эффекты / эффективность* (далее – «цели»);
- измерения: *оценка / оценивание; показатель; индикатор; критерий; рейтинг; мониторинг* (далее – «измерение»);
- отчетности: *отчет / отчетность / подотчетность; открытость; прозрачность* (далее – «отчет»).

Результаты проведенного контент-анализа приведены в таблице.

Результаты контент-анализа нормативных документов

Термин	Число случаев использования термина		
	ФЗ № 273 «Об образовании в РФ»	Государственная программа РФ «Развитие образования» на 2013–2020 годы	Государственная программа РФ «Развитие образования» до 2030 года
Результат / результаты / результативность	87	359	214
Эффективность / эффекты	9	239	42
Оценка / оценивание	98	301	31
Показатель / показатели	10	395	58
Индикатор	0	51	3
Критерий / критерии	19	15	37
Рейтинг	2	42	8
Мониторинг	12	110	2
Отчет / отчетность	12	41	86
Открытость	8	27	0
Прозрачность	0	51	1

Примечание. В таблице приведены данные по использованию терминов без учета их использования в качестве вводных слов, таких как «в результате».

Как показало исследование, в **ФЗ № 273**, термины УПР встречаются в 48 статьях (из 111). По числу упоминаний (141) преобладают термины «*измерения*»; 86 раз упоминаются термины «*целей*» и 20 раз – «*отчета*». Характерная черта – существенный вес этих терминов в характеристиках бизнес-процессов

⁸ URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_286474/cf742885e783e08d9387d7364e34f26f87ec138f/ (дата обращения: 31.10.2022).

образовательных учреждений (этапов разработки и реализации образовательных программ; приема, обучения и выпуска обучающихся; деятельности работников, руководителей и самой образовательной организации и т.п.).

Число направлений деятельности, для которых закон «Об образовании в РФ» предполагает наличие целей/результатов и необходимость их оценки, представляется явно чрезмерным:

— *для обучающихся:* результаты индивидуальных достижений; оценка способностей / успеваемости; оценка степени и уровня освоения образовательной программы / качества подготовки; оценка уровня образования и (или) квалификации;

— *для образовательных программ:* результаты экспертизы / аккредитационной экспертизы; результаты промежуточной / итоговой аттестации; результаты освоения; оценка образовательных программ / соответствия установленным требованиям образовательной деятельности и подготовки обучающихся; рейтинги аккредитованных образовательных программ;

— *для образовательных учреждений:* результаты ЕГЭ; эффективность образовательных организаций / образовательной деятельности; результаты конкурсного отбора (оценки эффективности реализации) программ развития; результаты самообследования; результаты научной (научно-исследовательской) деятельности и научно-исследовательской базы для ее осуществления; показатели эффективности / оценка деятельности / профессиональной деятельности руководителей; оценка эффективности образовательной деятельности / реализации программ развития; оценка качества условий осуществления образовательной деятельности / качества образования; независимая оценка качества / общественная аккредитация; рейтинги организаций, осуществляющих образовательную деятельность;

— *для системы образования:* эффективность и качество осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий; целевые показатели осуществления переданных полномочий; мониторинг в системе образования на федеральном уровне / на уровне субъектов РФ.

На наш взгляд, законодатель, принимая закон «Об образовании в РФ», подменяет политические цели (повышение уровня образования) целями административными, сконструированными для нужд организации предоставления образовательных услуг.

«Общественные отношения, возникающие в сфере образования в связи с реализацией права на образование, обеспечением государственных гарантий прав и свобод человека в сфере образования и созданием условий для реализации права на образование» (статья 1) фактически сводятся к отношениям производства услуг. Законом закрепляется множество даже не непосредственных, а промежуточных целей и результатов, преимущественно касающихся разных этапов бизнес-процесса образовательных организаций.

В первой версии Госпрограммы «Развитие образования» на 2013–2020 гг. позиция бюрократии была представлена непосредственно. Цель Программы сформулирована политически: «Обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения и перспективными задачами развития российского общества и экономики». В тексте сохраняются своеобразно интерпретируемые концептуальные положения «новой институциональной модели российской системы образования», «новой модели управления и финансирования, ориентированного на результат», а также «системы оплаты труда, ориентированной на результат».

Число случаев использования каждой группы терминов УпР превышает 300. Так же, как и в законе «Об образовании в РФ» в общем количестве упоминаний преобладают термины «*измерения*» (всего – 914), 598 раз упоминаются термины «*целей*» и 119 раз – «*отчета*». Но, в отличие от ФЗ № 273, существен вес этих терминов в характеристиках управления системой образования, реализации самой Программы.

Характер упоминания терминов УпР в целом соответствует тому, что свойственен закону «Об образовании в РФ»: постановка задач достижения (прежде всего – промежуточных целей и результатов); детальное регулирование деятельности образовательных учреждений, их отдельных бизнес-процессов. Однако данный документ менее строгий и являет полет бюрократической фантазии в изобретении «результатов» и объектов оценивания. При этом вводится множество новых формулировок, плохо связанных между собой и с формулировками закона ФЗ № 273. Возникает впечатление, что авторы документа рассыпали по тексту «правильные» понятия, не задумываясь над тем, как

на практике будет осуществляться достижение поставленных задач, формирование индикаторов измерения и оценивания.

Для обучающихся используются понятия «результаты обучения», «учебные», «образовательные» и «академические» результаты. Предлагается оценивать: учебные достижения / качество образовательных результатов / результатов обучения / результаты профессионального образования. Вводятся индивидуальная оценка образовательных результатов / оценка индивидуальных образовательных достижений / индивидуального прогресса во время пребывания в образовательных организациях, а на выходе «оценка компетенций» и «оценка профессионального уровня и получения новых квалификаций».

Для образовательных программ определяются эффективность программ профессионального образования; результаты освоения образовательных программ / оценочных процедур; оценка уровня освоения федеральных государственных образовательных стандартов / качества реализации образовательных программ.

Для образовательных учреждений устанавливается множество параметров деятельности: общие на входе – результаты ЕГЭ; и на выходе – результаты образования (качество обучения, социализация, удовлетворенность потребителей услуг образования и т.д.); результативность работы (деятельности) образовательных организаций; оценка эффективности образовательных организаций / качества работы / деятельности образовательных организаций, и детальные в части организации процесса образования. Здесь выделяются три группы: а) деятельность преподавателей (результаты деятельности педагогов; эффективность деятельности работников / мер по повышению квалификации; показатели эффективной работы; оценка качества педагогических кадров / кадрового состава / качества работы педагогов / эффективности деятельности работников); б) образовательный процесс в целом (в дополнение к требованиям к образовательным программам): эффективность образовательного процесса; в) управленческие решения (результаты / эффективность реализации программ развития; показатели и оценка реализации данных программ).

Для системы образования устанавливаются следующие параметры:

— для организации и управления системой образования: эффективность и доступность образовательных услуг; результаты

развития системы образования; эффективность общего / дополнительного образования / системы обучения взрослых; оценка применения мер государственного регулирования / результативности мер государственной политики; показатели программ развития систем образования регионов / достигнутые субъектом РФ результаты по развитию образования;

— для экономики образования: показатели по объему и качеству оказываемых услуг / показатели государственных заданий; эффективность использования бюджетных средств / бюджетного финансирования и инвестирования в зависимости от конечных результатов; эффективность управления / эффективные финансово-экономические механизмы управления;

— для самой Программы: целевые индикаторы и показатели; планируемые (ожидаемые) результаты реализации Программы / мероприятий Программы / результативность мероприятий; эффективность Программы / мер Программы; показатели степени достижения целей и решения задач Программы / показатели степени реализации мероприятий и достижения ожидаемых непосредственных результатов.

Отдельно следует отметить особое внимание и пиетет разработчиков Программы к «мониторингу». Предполагается использование: национальных мониторингов (готовности обучающихся к освоению программ начального, основного, среднего общего и профессионального образования; уровня социализации выпускников); мониторинговых исследований качества образования; образовательных траекторий обучающихся; трудоустройства и доходов выпускников; деятельности государственных образовательных организаций; готовности образовательных организаций к внедрению ФГОС; кадрового развития образовательных организаций; хода реализации программ развития вузов; информационной открытости образовательных организаций; экономики образования; эффективности использования энергоресурсов; реализации Программы.

Таким образом, в первой версии Государственной программы «Развитие образования» на 2013–2020 годы не просто провозглашается множество промежуточных целей и результатов, а делается это в форме, плохо поддающейся их операционализации, затрудняющей формирование адекватных индикаторов измерения и оценивания.

Современная редакция Госпрограммы РФ «Развитие образования» до 2030 года встроена в бюрократически выверенную систему документов реализации национальных целей развития РФ. При этом индикаторы измерения и оценивания заточены на обоснование затрат и отчетность за использованные средства. В общем числе упоминаний анализируемых терминов преобладает упоминание терминов *«целей»* (256), 139 раз упоминаются термины *«измерения»* и 87 раз – *«отчета»*. Чаще всего используются словосочетания *«результаты использования/ предоставления субсидии»*, а также *«отчет об использовании субсидии/о расходах бюджета субъекта РФ»*, что свидетельствует о смене приоритета с подотчетности перед обществом на отчетность перед финансовыми органами.

Отличительная черта использования терминов управления по результатам в данной Программе – существенное их преобладание в характеристиках финансово-экономического механизма управления системой образования и реализации самой Программы. В описаниях самой сферы образования использование терминологии УП сократилось и находится в логике закона *«Об образовании РФ»*, без излишеств первой версии Госпрограммы (на 2013–2020 гг.).

Для *управления системой образования* устанавливаются параметры: эффективная модель образования; оценка текущего состояния сферы образования; показатели и результаты федеральных проектов национального проекта *«Образование»*; конечные значения целевых показателей региональных проектов и (или) конечных результатов / эффективность реализации региональных проектов.

Для *финансово-экономического механизма* устанавливаются параметры: критерии отбора проектов для предоставления субсидии; показатели результативности / оценка эффективности / отчет об использовании субсидии; критерии отбора субъектов РФ для предоставления субсидий и их распределения между субъектами РФ; критерии оценки эффективности использования субсидий субъектом РФ; рейтинг субъектов РФ в пределах бюджетных ассигнований; оценка затрат на реализацию мероприятий; итоговая стоимостная оценка запланированных видов работ; эффективность использования помещений образовательных организаций; эффективность оснащения объектов капитального

ремонта средствами обучения и воспитания; результаты проверок инвестиционных проектов.

Таким образом, по мере бюрократического совершенствования формирования Госпрограммы произошла подмена «управления по результатам» в сфере образования «бюджетированием, ориентированным на результат». В аппаратной борьбе верх в определении параметров УпР взяло Министерство финансов РФ, под требования которого формируются соответствующие документы. «Результаты» отдрейфовали в сторону повышения отдачи от затраченных финансовых ресурсов (input).

Выводы

Управление по результатам концептуально связано с обоснованием решений о производстве и финансировании социально значимых товаров и услуг, подотчетностью перед обществом за принятые решения. Однако в России при имплементации его механизмов так и не было сформировано соответствующее институциональное обеспечение: институты взаимодействия политиков и администраторов, децентрализация управления, расширение свободы государственных учреждений в расходовании бюджетных средств, усиление ориентации их деятельности на достижение конечных результатов, иные нормы взаимоотношений в бюрократической системе.

В этих условиях проектирование УпР в сфере образования столкнулось со всеми нерешенными методологическими проблемами: подменой политических целей административными; конечных результатов непосредственными и показателями текущей отдачи от затраченных финансовых ресурсов; нерелевантностью используемых показателей и индикаторов. «Удобство» и «выполняемость» разрабатываемых целевых показателей с точки зрения администраторов стали решающими в принятии нормативных документов, причем во внутриаппаратной борьбе за влияние верх взяли финансовые органы.

«Дух» и «буква» принятых нормативных документов, регулирующих сферу образования, оказались подчинены формальной бюрократической логике организации предоставления государственных услуг. Внедренные механизмы управления по результатам выродились в «ритуальные» процедуры и чрезмерное

административное обременение деятельности образовательных учреждений и работы преподавателей.

Литература

Балацкий Е. В. Управленческие парадоксы реформ в университетском секторе // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2. С. 124–149.

Бок Д. Университеты в условиях рынка. Коммерциализация высшего образования / Пер. с англ. С. Карпа. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. 224 с.

Вольчик В.В., Корытцев М.А., Маслюкова Е.В. Альтернативы менеджериализму в сфере образования и науки // Управленец. 2020. № 6. С. 44–56. DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-4.

Двинских Д.Ю., Калгин А.С., Минченко О.С., Решетникова Д.С., Соболев Н.А. Жизненный цикл концепции управления по результатам: анализ публикационной активности: препринт WP8/2014/06. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. 12 с.

Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт: препринт WP8/2005/01. М.: Изд. дом ГУ Высшей школы экономики, 2005. 54 с.

Калгин А.С. Административная реформа и административные ценности: анализ реформ в русле Нового государственного управления: препринт WP8/2014/05. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. 22 с.

Калгин А.С., Калгина О.В., Лебедева А.А. Оценка публикационной активности как способ измерения результативности труда ученых // Вопросы образования. 2019. № 1. С. 44–86. DOI: 10.17323/1814-9545-2019-1-44-86

Капогузов Е.А. Трансформация роли субъектов производства общественного блага «высшее образование» в контексте российской реформы // Вестник Омского университета. Серия: Экономика. 2015. № 2. С. 4–9.

Курбатова М.В. Реформа высшего образования как институциональный проект российской бюрократии: содержание и последствия // Мир России. 2016. № 4. С. 59–86.

Курбатова М.В., Левин С.Н., Саблин К.С. «Утроенный провал» институционального проектирования в реформировании высшего образования России // Journal of Institutional Studies. 2020. № 4. С. 94–111. DOI: 10.17835/2076-6297.2020.12.4.094-111

Ле Гранд Д. Другая невидимая рука: предоставление общественных услуг на основе выбора и конкуренции / Пер. с англ. И. Кушнаревой. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 240 с.

Радыгин А. Д., Энтов Р.М. «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики. 2012. № 12. С. 4–30. DOI:10.32609/0042-8736-2012-12-4-30.

Тамбовцев В. Л. Конечные результаты отрасли образования и проблемы их измерения образовательных технологий // Вопросы образования. 2006. № 1. С.5–24.

Тамбовцев В. Л. Основы институционального проектирования: учебное пособие. М.: Проспект, 2016. 144 с.

Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: Российско-Европейский центр экономической политики, 2004, 36 с.

Якобсон Л.И. Сообщество исследователей и оценки «академической успеваемости» // Журнал новой экономической ассоциации. 2021. №2. С. 164-170. DOI: 10.31737/2221-2264-2021-50-2-8

Ayers, D.F. (2014). When Managerialism Meets Professional Autonomy: The University 'Budget Update' as Genre of Governance. *Culture and Organization*. Vol. 20. No. 2. Pp. 98-120. DOI: 10.1080/14759551.2011.644675

Collyer, F.M. (2015). Practices of Conformity and Resistance in the Marketisation of the Academy: Bourdieu, Professionalism and Academic Capitalism. *Critical Studies in Education*. Vol. 56. No. 3. Pp. 315-331. DOI: 10.1080/17508487.2014.985690

Jones, D.R., Patton, D. (2020). An Academic Challenge to the Entrepreneurial University: the Spatial Power of the 'Slow Swimming Club'. *Studies in Higher Education*. Vol. 45. No. 2. Pp. 375-389. DOI: 10.1080/03075079.2018.1534093

Nureev, R., Volchik, V., Strielkowski, W. (2020). Neoliberal reforms in higher education and the import of institutions. *Social Sciences*. Vol. 9. No. 5. Pp. 1-18. DOI: 10.3390/socsci9050079

Статья поступила 11.11.2022

Статья принята к публикации 17.11.2022

Для цитирования: Курбатова М.В. Управление по результатам в российском образовании: проблемы нормативного регулирования // ЭКО. 2023. № 3. С. 8–26. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-3-8-26

Summary

*Kurbatova, M.V., Doct. Sci. (Econ.), E-mail: kurbatova-07@mail.ru
Siberian Federal University, Krasnoyarsk*

Management by Results in Russian Education: Problems of Normative Regulation

Abstract. The paper seeks to evaluate the formal rules of management by results, normatively enshrining new approaches in education. The author singles out the main methodological and practical problems of the approach related to the "failures of the state". The paper shows how its principles are implemented in a number of normative documents. It is revealed that the law "On Education in the Russian Federation" fixes many results of different stages of the business process of educational organizations. The "convenience" and "feasibility" in terms of formal bureaucratic logic of the organization of public services became decisive in the adoption of regulatory documents. The implemented mechanisms of management by results have led to excessive administrative burden on the activities of educational institutions and teachers.

Keywords: *new public management; management by results; education sphere; institutional design; state failure; state regulation*

References

- Ayers, D.F. (2014). When Managerialism Meets Professional Autonomy: The University 'Budget Update' as Genre of Governance. *Culture and Organization*. Vol. 20. No. 2. Pp. 98-120. DOI: 10.1080/14759551.2011.644675
- Balatsky, E.V. (2015). Managerial Paradoxes of Reform in Russian University Sector. *Journal of the New economic association*. Vol. 26. No. 2. Pp. 124-149. (In Russ.).
- Bok, D. (2012). *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*. Moscow, Higher School of Economics Publishing House. 224 p. (In Russ.).
- Collyer, F.M. (2015). Practices of Conformity and Resistance in the Marketisation of the Academy: Bourdieu, Professionalism and Academic Capitalism. *Critical Studies in Education*. Vol. 56. No. 3. Pp. 315-331. DOI: 10.1080/17508487.2014.985690
- Dvinskikh, D.Yu., Kalgin, A.S., Minchenko, O.S., Reshetnikova, D.S., Sobolev, N.A. (2014). *Life cycle of performance management concept: analysis of publication activity*: preprint WP8/2014/06. Moscow, Higher School of Economics Publishing House. 12 p. (In Russ.).
- Jakobson, L. I. (2021). The community of researchers and «academic performance» evaluation. *Journal of the New economic association*. Vol. 50. No. 2. Pp. 164-170. (In Russ.). DOI: 10.31737/2221-2264-2021-50-2-8
- Jones, D.R., Patton, D. (2020). An Academic Challenge to the Entrepreneurial University: the Spatial Power of the 'Slow Swimming Club'. *Studies in Higher Education*. Vol. 45. No. 2. Pp. 375-389. DOI: 10.1080/03075079.2018.1534093
- Kalgin, A. (2014). Administrative reform and administrative values: an analysis of New Public Managements reforms: preprint WP8/2014/06. Moscow, Higher School of Economics Publishing House. 22 p. (In Russ.).
- Kalgin, A.S., Kalgina, O.V., Lebedeva, A.A. (2019). Evaluation of Publication Activity as a Way of Measuring the Productivity of Scientists. *Educational Studies Moscow*. No. 1. Pp. 44-86. (In Russ.). DOI: 10.17323/1814-9545-2019-1-44-86/
- Kapoguzov, E.A. (2015). Transformation of the role of higher education stakeholders in the context of the russian reform. *Herald of Omsk University. Series «Economics»*. No. 2. Pp. 4-9. (In Russ.).
- Kurbatova, M. (2016). Higher Education Reform as an Institutional Project of the Russian Bureaucracy: the Content and the Outcomes. *Mir Rossii*. Vol. 25. No. 4. Pp. 59-86. (In Russ.).
- Kurbatova, M.V., Levin, S.N., Sablin, K.S. (2020). The «tripled failure» of institutional design of higher education reform in Russia. *Journal of Institutional Studies*. Vol. 12. No. 4. Pp. 94-111. (In Russ.). DOI: 10.17835/2076-6297.2020.12.4.094-11.1
- Le Grand, J. (2011). *The Other Invisible Hand: Delivering Public Services through Choice and Competition*. Moscow, Gaidar Institute Publishing House. 240 p. (In Russ.).
- Nureev, R., Volchik, V., Strielkowski, W. (2020). Neoliberal reforms in higher education and the import of institutions. *Social Sciences*. Vol. 9. No. 5. Pp. 1-18. DOI: 10.3390/socsci9050079
- Performance measurement and evaluation in public administration: international experience*: preprint WP8/2005/01. Moscow, Higher School of Economics Publishing House. 54 p. (In Russ.).

Radygin, A., Entov, R. (2012). Government Failures: Theory and Policy. *Voprosy Ekonomiki*. No. 12. Pp. 4-30. (In Russ.). DOI:10.32609/0042-8736-2012-12-4-30

Tambovtsev, V.L. (2008). *Fundamentals of institutional design*. Moscow: INFRA-M. 144 p. (In Russ.).

Tambovtsev, V.L. (2004). *State regulation of the state: questions of theory, international experience, reforms in Russia*. Moscow, Russian-European Center for Economic Policy. 36 p. (In Russ.).

Tambovtsev, V.L. (2006). The end results of the education sector and the problems of their measurement. *Voprosy Obrazovaniya*. No. 1. Pp. 5-24. (In Russ.).

Volchik, V.V., Koryttsev, M.A., Maslyukova, E.V. (2020). Alternatives to managerialism in higher education and science. *Upravlenets – The Manager*. Vol. 11. No. 6. Pp. 44–56. (In Russ.). DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-4

For citation: Kurbatova, M.V. (2023). Management by Results in Russian Education: Problems of Normative Regulation. *ECO*. No. 3. Pp. 8-26. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2023-3-8-26